

Commissione 6° della Camera dei Deputati
(Finanze)

Indagine conoscitiva sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento

L'attuazione in Europa delle regole di Basilea 3

Audizione del Direttore Centrale
per la Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia
Stefano Mieli

Camera dei Deputati, 23 febbraio 2012

Indice

1. Premessa	2
2. La riforma globale delle regole della finanza.....	3
2.1 Le regole di Basilea 3	4
2.2 Le altre aree di intervento.....	7
3. Il processo di recepimento in Europa	8
3.1 Il grado di armonizzazione della nuova legislazione bancaria europea	9
3.2 La definizione del capitale.....	10
3.3 Le regole per la gestione del rischio di liquidità	11
3.4 Il leverage ratio.....	13
3.5 Il trattamento delle esposizioni verso le piccole e medie imprese	14
4. L’impatto sulle banche italiane	15
5. Conclusioni.....	17

1. Premessa

La crisi finanziaria internazionale, iniziata oramai più di quattro anni fa, è stata per profondità e ampiezza la più grave della storia recente. Ad una prima fase di elevata instabilità dei sistemi finanziari dei principali paesi, originata nel settore *subprime* statunitense e poi rapidamente estesasi su scala globale, ha fatto seguito una seconda fase – se possibile ancor più drammatica – di fortissime tensioni, soprattutto nell’area dell’euro, alimentata principalmente dall’intrecciarsi dei rischi bancari con quelli sovrani e da una *governance* a livello europeo ancora da perfezionare.

La crisi è tutt’altro che terminata. Nonostante che nelle ultime settimane le tensioni sui mercati si siano gradualmente ridotte, i rischi restano elevati. Ne risulta ancora fortemente condizionato il clima di fiducia, elemento essenziale per il buon funzionamento del sistema finanziario e un’efficiente allocazione delle risorse all’interno del sistema economico.

Uno degli elementi che possono contribuire a ripristinare la fiducia è rappresentato dall’insieme di regole che gli operatori della finanza saranno chiamati a rispettare nei prossimi anni. Una delle principali lezioni della crisi è stata la conferma di quanto un quadro regolamentare efficace, esaustivo e rigoroso sia condizione indispensabile per rendere il sistema finanziario più stabile ed evitare che possano ripetersi in futuro crisi della portata di quella attuale.

La discussione sulle criticità del quadro regolamentare e sui necessari correttivi da apportarvi, avviata già all’indomani dello scoppio della crisi del 2007, è stata molto intensa; ha coinvolto, oltre alle autorità di regolamentazione, intermediari, operatori di mercato, rappresentanti dell’accademia. La risposta regolamentare è stata sinora tempestiva, convinta, efficace. L’agenda disegnata dai Leaders del G20 è stata in buona parte realizzata; le norme di Basilea 3 – decise a livello globale nel dicembre del 2010 – ne rappresentano la novità principale.

Il processo di attuazione della riforma non è tuttavia completato. Oltre alla finalizzazione di alcuni specifici tasselli dell’agenda regolamentare, è in corso la fase di recepimento nelle singole giurisdizioni. Si tratta, come già in passato, di passaggi estremamente delicati, dove è evidente il *trade-off* tra la necessità di rispettare le regole

concordate su scala globale e quella di riflettere, ove necessario e consentito, specificità di singoli ordinamenti.

In questa fase congiunturale particolarmente delicata risulta davvero cruciale che le regole concordate a livello globale siano attuate in maniera coerente nelle diverse giurisdizioni.

In Europa la sfida è, se possibile, ancor più difficile. La crisi ha dimostrato quanto pericolose siano divergenze regolamentari in aree-chiave dell'operatività bancaria, a cominciare dalla definizione del capitale bancario: assetti normativi e di controllo meno prudenti possono infatti determinare effetti dirompenti anche nelle giurisdizioni più severe. Il progetto europeo del *single rulebook* – che nasce proprio dall'esigenza, sostenuta anche dalla Banca d'Italia, di eliminare all'interno dell'Unione condizioni di disparità di trattamento – va realizzato non perdendo di vista gli aspetti che potranno essere mantenuti sul piano nazionale e la necessità di una pragmatica declinazione del principio di proporzionalità.

Un ruolo fondamentale nel definire l'insieme delle regole che dovranno essere rispettate dagli intermediari che operano nel Mercato Unico sarà svolto dalle nuove Autorità di vigilanza europee, che hanno cominciato a operare dall'inizio del 2011.

Nel mio intervento, dopo aver fornito una breve visione d'insieme dello stato di attuazione della riforma globale delle regole sulla finanza, mi concentrerò sul processo in corso a livello europeo per recepire nell'ordinamento degli Stati Membri le norme di Basilea 3; in particolare, mi soffermerò sia sul processo legislativo in atto – che, per le modalità adottate, rappresenta una novità significativa rispetto al passato – sia sui principali aspetti di merito del negoziato comunitario. Discuterò infine il possibile impatto per le banche italiane derivante dal nuovo quadro regolamentare.

2. La riforma globale delle regole della finanza

Negli ultimi quattro anni sono state poste in dubbio, nel mondo della finanza, certezze che sembravano incrollabili sino a poco tempo prima: i meccanismi di mercato e gli assetti di governo del sistema finanziario si sono dimostrati incapaci di prevenire e contrastare squilibri di portata sistemica; gli strumenti di controllo sono risultati spesso inefficaci nel garantire l'adozione di comportamenti prudenti; gli assetti istituzionali e l'azione di alcune Autorità di vigilanza, sia in singoli paesi sia a livello internazionale,

hanno mostrato forti limiti nell'intercettare i rischi rilevanti e nel fornire adeguate e tempestive risposte.

Nemmeno la regolamentazione è stata tuttavia esente da responsabilità: in alcuni casi, essa ha sostenuto fattori all'origine dell'instabilità, in altri si è mostrata incapace di limitarne gli effetti. Ne è scaturita una risposta senza precedenti – per intensità e raggio di azione – a livello nazionale e internazionale. Le proposte di intervento formulate dal FSB sono state approvate dai Capi di Stato a livello di G-20.

Il processo di riforma è ormai quasi definito. Alcune importanti iniziative possono dirsi sostanzialmente portate a termine, altre sono in via di completamento.

2.1 Le regole di Basilea 3

La revisione da parte del Comitato di Basilea del *framework* prudenziale per le banche (Basilea 3) costituisce senza dubbio l'intervento di maggiore portata. Le nuove regole – oggetto di un'ampia consultazione con l'industria bancaria nonché di diversi studi d'impatto, cui farò riferimento più avanti – entreranno in vigore all'inizio del prossimo anno ma andranno a regime con gradualità.

La nuova disciplina prudenziale – che costituisce la parte più innovativa della proposta di normativa europea – tocca tutti i principali tasselli della regolamentazione finanziaria: il capitale, l'operatività nella finanza strutturata, la leva finanziaria, l'interazione tra regole prudenziali e ciclo economico, il rischio di liquidità.

L'intervento sulla definizione di capitale utilizzato a fini di vigilanza rappresenta forse quello più significativo, soprattutto alla luce delle “lezioni” della crisi. L'insufficienza della quantità e della qualità del patrimonio degli intermediari rispetto alle perdite sostenute è stato uno dei problemi più gravi emersi durante la crisi: la definizione di “patrimonio di vigilanza” non era sufficientemente armonizzata a livello internazionale; molti degli strumenti riconosciuti nel capitale regolamentare hanno dimostrato, alla prova dei fatti, di non possedere una qualità sufficiente per assorbire le perdite.

È stato innanzitutto definito un concetto armonizzato di capitale bancario di primaria qualità, il *common equity tier 1* (CET1), corrispondente di fatto alle azioni ordinarie e alle riserve di utili; sono stati inoltre previsti criteri più rigorosi per dedurre

dal capitale le attività immateriali e le partecipazioni finanziarie e assicurative. Il requisito complessivo minimo rimarrà fissato all'8 per cento delle attività ponderate per il rischio, ma dovrà essere soddisfatto per più della metà (4,5 per cento) con *common equity* (attualmente, il requisito implicito è il 2 per cento). Per far fronte a periodi di stress, è inoltre previsto un cuscinetto di capitale aggiuntivo rispetto ai minimi regolamentari, pari al 2,5 per cento del *common equity* in rapporto all'attivo a rischio (*capital conservation buffer*). Non si tratta di un vero e proprio innalzamento del livello minimo: le banche che non disporranno di tale "cuscinetto" aggiuntivo dovranno tuttavia rispettare limiti alla distribuzione dei dividendi e all'attribuzione di bonus, che diverranno tanto più stringenti quanto più il buffer si riduce.

Nell'ambito della riforma, elevata attenzione è stata posta anche al denominatore del *solvency ratio*, ossia alle attività ponderate per il rischio. Nell'architettura di Basilea 3 rimane infatti confermato, pur con diversi correttivi, il paradigma fondato sull'adeguatezza del capitale bancario rispetto ai rischi assunti; la crisi aveva tuttavia mostrato come alcune tipologie di rischi, specialmente quelli di mercato e di controparte, fossero sensibilmente sottostimati. Sono, nel complesso, interventi che interesseranno in misura relativamente maggiore i modelli di business più incentrati sulla finanza e meno quelli più tradizionali, tipici delle banche italiane.

Le innovazioni introdotte mirano a prevenire le criticità riscontrate negli anni più recenti: la sottostima della rischiosità insita in alcune tipologie di esposizioni, la diffusa possibilità di arbitraggio regolamentare tra i diversi portafogli cui vengono allocati gli strumenti (banking e trading book), la presenza di forti interconnessioni tra banche, altre istituzioni finanziarie e mercati. È stato quindi rivisto, ad esempio, il trattamento prudenziale dei rischi associati alle esposizioni verso le cartolarizzazioni e i veicoli fuori bilancio e quello del rischio di controparte connesso con l'operatività in strumenti derivati. È stato inoltre reso più severo il metodo di calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte dei rischi di mercato.

Una terza area di intervento è quella della leva finanziaria. L'esigenza di evitare, come invece accaduto negli anni precedenti la crisi, un eccesso di indebitamento nei bilanci delle banche ha portato i regolatori a prevedere l'introduzione, a partire dal 2018, di un livello massimo di leva finanziaria (*leverage ratio*) con cui le banche potranno operare; tale strumento avrà anche la funzione di supplire alle eventuali carenze nei modelli interni adottati dalle banche, specie nei comparti finanziari più complessi. Le banche dovranno detenere un patrimonio di base (Tier 1) almeno pari al 3 per cento delle attività non ponderate per il rischio (in bilancio e fuori bilancio, inclusi i

derivati). Analogamente alle più severe norme sulle attività di rischio, anche il *leverage ratio* mira a colpire maggiormente il modello di business tipico delle banche di investimento, che operano tradizionalmente con una leva più alta.

Anche il tema della prociclicità delle norme prudenziali, già ampiamente dibattuto durante i lavori di predisposizione delle norme di Basilea 2, è tornato prepotentemente all'attenzione negli anni più recenti. Il Comitato di Basilea ha ritenuto necessario integrare le norme vigenti con specifici correttivi volti a meglio contenere i rischi derivanti da un'eccessiva dinamica del credito nei periodi di maggiore espansione economica, alla quale generalmente segue una contrazione della disponibilità di finanza altrettanto brusca quando il ciclo si inverte.

A tutte le banche potrà essere richiesto di rispettare un buffer di capitale (countercyclical capital buffer), che potrà raggiungere il 2,5 per cento delle attività ponderate per il rischio, destinato a garantire che le banche accumulino risorse patrimoniali nelle fasi in cui la crescita del credito rispetto alla dinamica del prodotto interno lordo risulti particolarmente elevata. Come discuterò più avanti, una governance efficace di un tale strumento, soprattutto in chiave europea, non potrà prescindere dal buon funzionamento degli assetti istituzionali della vigilanza e da un efficiente quanto necessario coordinamento tra tutte le Autorità in gioco, in primis tra quelle europee e quelle nazionali.

Nel passato, la convinzione che le esigenze di liquidità degli intermediari potessero essere fronteggiate facendo leva su mercati all'ingrosso ben sviluppati e integrati aveva in effetti disincentivato i regolatori a prevedere una disciplina comune. Per contro, la crisi ha dimostrato quanto errate fossero le ipotesi di partenza e quali effetti il rischio di liquidità possa determinare sulla stabilità degli intermediari e del sistema nel suo complesso: l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato chiaramente che anche una banca solvibile può entrare in una crisi severa a causa dell'incapacità di rifinanziare le proprie passività.

Sono state pertanto previste, per la prima volta su scala internazionale, norme armonizzate sul rischio di liquidità. In particolare, le banche dovranno preservare l'equilibrio di bilancio attraverso il rispetto di due distinte regole, connesse con la trasformazione delle scadenze: la prima (*liquidity coverage ratio*) è volta ad assicurare che le banche detengano un ammontare di attività liquide di elevata qualità che consenta loro di resistere a situazioni di stress sul mercato della raccolta per un orizzonte temporale di 30 giorni; la seconda (*net stable funding ratio*) mira invece a garantire un

equilibrio strutturale del bilancio bancario e a incentivare il ricorso a fonti di finanziamento stabili. Entrambe le regole entreranno in vigore dopo un periodo di monitoraggio (rispettivamente, nel 2015 e nel 2018), così da consentire alle autorità di raccogliere i dati necessari per apportare eventuali aggiustamenti di natura tecnica.

2.2 Le altre aree di intervento

Come menzionato, l'agenda regolamentare definita dai Leaders del G20 all'indomani della crisi prevedeva un ampio spettro di aree di intervento.

Un primo tema di assoluto rilievo è quello del trattamento, sia sul piano regolamentare sia su quello dei controlli, da riservare agli intermediari finanziari "sistemicamente rilevanti" (*systemically important financial institutions*, SIFIs), comunemente noti nella teoria bancaria come "too big to fail". Si tratta di operatori – spesso con rilevanti interessi *cross-border* e di dimensioni particolarmente elevate rispetto alle capacità di intervento dei governi dei paesi d'origine – che hanno contribuito a rendere più gravi gli effetti della crisi e a complicarne la gestione.

Obiettivo dei lavori di riforma, coordinati dal *Financial Stability Board*, è quello di definire un *framework* in cui sia rafforzata la capacità di tali intermediari di assorbire perdite ingenti, rendere possibile e credibile anche l'opzione della loro liquidazione, rafforzare le infrastrutture di mercato. È necessario ridurre sia la probabilità di un loro fallimento sia i costi per gli Stati associati a queste evento.

Per le istituzioni rilevanti su scala globale (G-SIFIs) è stata prevista una dotazione di capitale più elevata rispetto agli altri intermediari (che potrà variare tra l'1 e il 2,5 per cento delle attività ponderate per il rischio, in funzione del loro grado di "rilevanza sistemica"). A ciò si aggiungerà un regime di controlli più incisivo rispetto a quello destinato alle altre banche. Analogamente alle norme di Basilea 3, l'entrata in vigore di questo pacchetto di regole avverrà gradualmente, a partire dal 2016; il nuovo regime sarà pienamente operativo all'inizio del 2019. Attualmente, sono in corso i lavori sulla definizione di eventuali regole specifiche anche per le banche che risulteranno sistemiche su scala domestica.

Una delle criticità più evidenti emerse in questi ultimi anni è l'assenza di strumenti efficaci per la gestione e la risoluzione delle crisi di gruppi finanziari complessi. In questa direzione, i principi e le raccomandazioni definite dal FSB richiedono che ogni paese si doti di un quadro istituzionale che consenta la liquidazione ordinata di una

SIFI, in modo da evitare ripercussioni sul sistema finanziario, assicuri la continuità dei servizi bancari e finanziari essenziali, non preveda il ricorso a iniezioni di denaro pubblico.

Sono attualmente in corso diverse iniziative concernenti il ruolo ricoperto dai rating esterni (quelli cioè assegnati dalle agenzie specializzate) nella regolamentazione finanziaria. L'obiettivo è duplice: da un lato, migliorare l'operato delle agenzie di rating e, dall'altro, evitare che gli intermediari facciano eccessivo affidamento sui loro giudizi senza sviluppare al proprio interno adeguati processi di *due diligence*.

Infine, sono in corso i lavori sulla sorveglianza sugli intermediari finanziari non bancari (*shadow banking*). Questi intermediari – che hanno largamente contribuito alla crisi finanziaria, specialmente in alcune giurisdizioni – hanno forti interconnessioni con il sistema bancario; la loro operatività è fonte di rischi spesso non presidiati. Un'insoddisfacente conoscenza, valutazione e contenimento di tali rischi può infatti vanificare gli altri interventi di riforma della finanza, oltre che determinare, o mantenere, un piano di gioco non livellato e favorire così arbitraggi regolamentari.

3. Il processo di recepimento in Europa

Il 20 luglio del 2011 la Commissione Europea ha adottato la proposta legislativa per recepire nell'Unione Europea le regole di Basilea 3.

Sono stati presentati due distinti atti legislativi:

1) una nuova Capital Requirements Directive (la cosiddetta direttiva CRD IV), che necessiterà del consueto processo di recepimento negli ordinamenti nazionali e che contiene disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, libera prestazione dei servizi, cooperazione tra le Autorità di vigilanza home e host, secondo pilastro, ambito di applicazione dei requisiti, metodologie per la determinazione dei buffer di capitale;

2) una Capital Requirements Regulation (CRR), che disciplina i requisiti prudenziali che saranno direttamente applicabili alle banche e alle imprese di investimento che operano nel Mercato Unico. Si tratta dei nuovi requisiti che derivano da Basilea 3 e di quelli già in vigore, in quanto provenienti dalle direttive 2006/48 (sulle banche) e 2006/49 (sulle imprese di investimento) emesse in attuazione dell'accordo di Basilea 2.

Il negoziato nell'ambito della procedura di co-decisione presso le istituzioni europee (Consiglio Ecofin e Parlamento) è entrato nelle sue fasi conclusive. Dalla metà di gennaio si sta analizzando una proposta di compromesso elaborata dalla Presidenza di

turno (Danimarca) sulla base degli orientamenti espressi da parte degli Stati Membri. Un accordo politico al Consiglio Ecofin potrebbe essere raggiunto entro il prossimo mese di marzo; parallelamente proseguirà il confronto con il Parlamento Europeo. La pubblicazione dei due atti legislativi nella Gazzetta Ufficiale dell'UE è prevista prima della prossima estate.

La fase attuale del negoziato è particolarmente delicata. La Banca d'Italia sostiene l'importanza di un'attuazione rigorosa in tutte le giurisdizioni delle regole di Basilea 3 e la necessità di definire in ambito europeo una legislazione coerente con gli accordi presi a livello globale.

Nei paragrafi che seguono si riporta un'analisi delle principali novità del pacchetto legislativo. In particolare, discuterò le principali implicazioni e criticità derivanti dall'obiettivo di definire un *single rulebook* a livello europeo; successivamente, passerò in rassegna i punti rilevanti della proposta sugli aspetti di maggiore interesse per il sistema italiano: il grado di armonizzazione, la definizione di capitale, le regole sulla liquidità, il *leverage ratio*, il trattamento prudenziale delle esposizioni creditizie verso le piccole e medie imprese.

3.1 Il grado di armonizzazione della nuova legislazione bancaria europea

Il testo in esame prefigura una legislazione primaria di massima armonizzazione: viene fortemente limitata la possibilità per gli Stati membri di adottare regole a livello nazionale diverse o anche più stringenti di quelle concordate in ambito europeo. La scelta operata dalla Commissione trae origine dall'intento di realizzare il *single rulebook*, cioè un insieme di regole armonizzato che si applichi alla generalità degli intermediari operanti nel Mercato Unico.

Abbiamo più volte sottolineato come l'armonizzazione massima e il *single rulebook* debbano essere collegati all'obiettivo di avere regole rigorose su tutti i profili cruciali per la vigilanza bancaria. Non sarebbe accettabile un livello di convergenza su norme che non consentono di intercettare in tempo i rischi rilevanti.

Il principio dell'armonizzazione massima prevede specifiche eccezioni. In primo luogo, nel caso in cui – per motivazioni di carattere macro-prudenziale – dovesse emergere la necessità di requisiti prudenziali più severi a livello UE, la Commissione – attraverso un atto delegato da adottare anche sulla base di una raccomandazione/opinione dello *European Systemic Risk Board* (ESRB) oppure della

European Banking Authority (EBA) – potrebbe consentire un aumento dei requisiti di capitale in tutti gli Stati Membri per un periodo di un anno. Inoltre, le singole autorità competenti potranno imporre a livello nazionale requisiti di capitale più stringenti, ma solo in ambiti molto limitati (impieghi garantiti da immobili; nell’ambito del secondo pilastro verso un’istituzione o un gruppo di istituzioni; nella determinazione del livello del buffer anticiclico).

Il parere emesso lo scorso gennaio dalla Banca centrale europea (BCE) sull’intera proposta legislativa contiene una richiesta di modificare il Regolamento al fine di consentire: i) anche agli Stati membri, oltre che alla Commissione, la possibilità di adottare a livello nazionale requisiti più stringenti in caso di rischi sistemici; ii) un ampliamento del novero degli istituti prudenziali che possono essere oggetto di una calibrazione più stringente per ragioni di stabilità, includendo anche i requisiti in materia di liquidità, *leverage* e concentrazione dei rischi. Al fine di evitare conseguenze non desiderate sulla stabilità *cross-border* derivanti dall’adozione di decisioni unilaterali, la BCE invoca un forte ruolo dell’ESRB per assicurare il coordinamento, anche in via preventiva, delle decisioni che possono essere assunte a livello nazionale.

Le richieste della BCE sono state condivise dalla Banca d’Italia: l’introduzione nella legislazione UE di un maggiore grado di flessibilità nell’uso degli strumenti prudenziali per finalità di stabilità potrebbe consentire una risposta più tempestiva e adeguata a situazioni di crisi che coinvolgano singoli Paesi, purchè ciò avvenga nell’ambito di appropriate tutele definite nell’ambito dell’ESRB.

3.2 La definizione del capitale

a) Ammissibilità degli strumenti di capitale nel CET1 e ruolo dell’EBA

La proposta in discussione considera ammissibili nel capitale di migliore qualità delle banche organizzate in forma societaria gli “strumenti di capitale” che rispettano i criteri stabiliti da Basilea 3 (in termini di capacità di assorbimento delle perdite, permanenza e flessibilità nei pagamenti). Si tratta di un’impostazione che privilegia la sostanza economica rispetto alla forma giuridica dello strumento ed è basata sulla considerazione che negli ordinamenti degli Stati membri non sarebbe rinvenibile una definizione uniforme di “azioni ordinarie”. Basilea 3, che si prefigge di raggiungere una definizione di capitale veramente armonizzata, prevede invece che siano computati nel

CET1 gli strumenti di capitale che rispettano sia la forma giuridica (*common shares*) sia la sostanza economica (rispetto dei criteri).

Diventa quindi cruciale il ruolo dell'EBA nella redazione della lista degli strumenti computabili nel CET1. Il testo attualmente in esame prevede che la lista sia redatta e pubblicata dall'EBA unicamente sulla base delle decisioni delle Autorità competenti dei singoli Stati Membri. In linea con quanto proposto dalla BCE, la Banca d'Italia ritiene invece che la lista dell'EBA debba avere carattere vincolante ed esaustivo al fine di garantire il *level playing field* per le banche che operano nel Mercato Unico.

b) Deferred Tax Assets (DTA)

Gli interventi normativi realizzati in Italia, da ultimo con la legge n. 214/2011, rendono ora certa la trasformazione delle DTA in attività disponibili nei confronti dell'Erario quando si verificano perdite d'esercizio. Lo scorso dicembre il Comitato di Basilea ha riconosciuto che tali attività non devono essere dedotte dal capitale bensì incluse tra le attività ponderate per il rischio, con un peso pari al 100 per cento.

Si tratta di un aspetto sul quale l'azione negoziale della Banca d'Italia è stata particolarmente incisiva. Come è noto, infatti, le DTA sono assai rilevanti per le banche italiane, posto che la normativa fiscale italiana consente di dedurre ogni anno dall'utile di esercizio una quota molto contenuta delle rettifiche su crediti.

Nella negoziazione europea, la delegazione italiana ha presentato un emendamento per riflettere nel testo finale le decisioni adottate sul punto dal Comitato di Basilea. La Presidenza danese, sostenuta dalla Commissione, ha dichiarato il proprio impegno ad accogliere l'emendamento. In questo modo, le DTA contabilizzate dalle banche italiane non dovranno essere dedotte dal capitale.

3.3 Le regole per la gestione del rischio di liquidità

In merito alle regole sulla liquidità, e in particolare all'indicatore di breve termine (*liquidity coverage ratio*), il testo in esame si differenzia da quello pubblicato dal Comitato di Basilea, con particolare riferimento all'individuazione delle attività computabili nel buffer.

La proposta di Regolamento prevede solo due categorie di attività – quelle con “caratteristiche estremamente elevate di liquidità e qualità di credito” e quelle “con caratteristiche elevate di liquidità e qualità di credito” – e definisce solo criteri generali per stabilire quali attività siano da considerare appartenenti all’una o all’altra categoria. Vengono inoltre considerate ammissibili anche attività (come per esempio quelle emesse dalla banca, nel caso si tratti di banche ‘sponsorizzate’ da un governo centrale o regionale e che facciano prestiti per fini di pubblica utilità) escluse da Basilea 3.

È previsto che la Commissione emani, entro la fine del 2015, la normativa di dettaglio sulla base di un rapporto dell’EBA, che dovrà valutare gli effetti indesiderati dell’indicatore e specificare criteri oggettivi per la determinazione del buffer di liquidità. Nel periodo di monitoraggio regolamentare, previsto dall’inizio del 2012 alla fine del 2014, saranno gli stessi intermediari a identificare le attività computabili nel buffer sulla base di linee-guida fornite dalle Autorità di vigilanza ovvero sulla base dei modelli interni. Il Comitato di Basilea ha invece stabilito criteri puntuali in merito alle caratteristiche qualitative e quantitative che le attività devono avere per essere considerate ammissibili nel buffer di liquidità.

L’assenza di criteri uniformi per definire le attività ammissibili nel buffer di liquidità, unitamente alla possibilità per le banche di utilizzare i modelli interni, potrebbe alterare le condizioni di parità concorrenziale tra diversi istituti nella gestione della liquidità, e indebolire l’efficacia dell’impianto normativo.

Sarà necessario monitorare attentamente il processo legislativo al fine di assicurare la piena coerenza con gli sviluppi nell’ambito del Comitato di Basilea e fare in modo che le due nuove regole – sia quella di breve periodo sia quella di medio-lungo termine – entrino in vigore come misure di primo pilastro nei tempi stabiliti a livello internazionale e sulla base di coerenti calibrature degli aggregati tali da riflettere in modo adeguato le determinanti alla base del rischio di liquidità.

3.4 Il leverage ratio

La proposta di disciplina europea sul *leverage ratio* presenta alcune divergenze rispetto a quanto definito dal Comitato di Basilea, con riferimento sia alla natura dell’indicatore sia alla *disclosure* da assicurare al mercato nel corso del periodo transitorio.

a) Natura del leverage ratio

La Commissione europea non ha ritenuto opportuno prevedere l'introduzione a regime del *leverage ratio* come strumento vincolante, preferendolo piuttosto come ulteriore strumento di vigilanza applicabile alle singole banche nell'ambito del secondo pilastro. La sua eventuale migrazione nell'ambito dei requisiti di Primo Pilastro sarà subordinata agli esiti di una relazione che la Commissione Europea dovrà presentare al Parlamento Europeo e al Consiglio Ecofin entro il 2016, da redigere sulla base di un rapporto dell'EBA.

In particolare, l'EBA dovrà valutare l'efficacia del *leverage ratio* nel limitare l'accumulo eccessivo di leva finanziaria, verificare l'adeguatezza delle modalità di calcolo del coefficiente per quanto riguarda sia la definizione del capitale (numeratore) sia la misura dell'esposizione complessiva (denominatore) e verificare la possibilità di differenziare la calibrazione del requisito in funzione dei modelli di *business* delle banche, con particolare riferimento agli intermediari caratterizzati da una contenuta rischiosità.

La mancata introduzione del coefficiente di leva finanziaria come misura vincolante e uniforme per tutti gli intermediari potrebbe indebolire l'efficacia complessiva della riforma e priverebbe le Autorità di uno strumento importante per fronteggiare una delle cause più rilevanti della crisi finanziaria. Per tale motivo, il Comitato di Basilea attribuisce natura vincolante a tale indicatore a partire dal 1° gennaio del 2018, seppure dopo un riesame ed una calibrazione adeguati. La Banca d'Italia sostiene la necessità di allineare il testo del Regolamento a quello di Basilea 3.

b) Disclosure durante il periodo transitorio

È previsto che, a partire dal 2015, gli intermediari forniscano al mercato informazioni sul livello di leva finanziaria, sui fattori che lo hanno determinato nonché una descrizione delle misure attuate per la gestione del rischio di leva eccessiva. Si conferisce tuttavia agli intermediari la facoltà di stabilire le modalità di calcolo dell'indicatore, scegliendo tra la configurazione di Tier 1 vigente nel momento in cui è eseguito il calcolo, quella definita quando tutte le nuove previsioni sul capitale entreranno in vigore, ovvero l'utilizzo di entrambe le configurazioni.

In proposito, la Banca d'Italia ha sempre sostenuto la necessità di stabilire regole uniformi che garantiscano ai mercati un'informativa adeguata, accurata e soprattutto confrontabile. Se la disciplina della *disclosure* fosse confermata nella sua formulazione attuale, le banche potrebbero adottare, di volta in volta, la configurazione di Tier 1 idonea a far emergere la leva finanziaria più contenuta. In tal modo, ai mercati verrebbero fornite informazioni difficilmente comparabili tra singoli intermediari.

3.5 Il trattamento delle esposizioni verso le piccole e medie imprese

Il testo prevede che la Commissione sottoponga entro la fine del 2013 al Consiglio e al Parlamento UE un rapporto sull'impatto della nuova disciplina prudenziale sui crediti erogati dalle banche alle piccole e medie imprese. A tal fine, sarà richiesto all'EBA di: a) effettuare un raffronto tra le perdite effettivamente registrate sui crediti alle PMI lungo un intero ciclo economico e quelle implicite nelle ponderazioni di rischio per tali esposizioni; b) analizzare l'efficacia del limite regolamentare attualmente previsto per la classificazione delle PMI nel portafoglio *retail* (un milione di euro di esposizione), al quale sono associate ponderazioni più contenute rispetto al portafoglio di crediti *corporate*.

Si fa riferimento alla possibilità di riduzione delle attuali ponderazioni di rischio associate alle esposizioni verso le piccole e medie imprese di circa un terzo, sulla base di evidenze empiriche fornite dall'EBA.

L'attuale formulazione è condivisibile. Il tema del trattamento nelle regole bancarie dei crediti alle PMI è stato da sempre all'attenzione della Banca d'Italia, considerata la rilevanza che tali operatori rivestono nell'economia del Paese; in questo ambito, nei lavori su Basilea 2 la delegazione italiana era stata tra quelle maggiormente attive ed impegnate nel sostenere opportuni meccanismi, poi effettivamente introdotti, per garantire un trattamento prudenziale più favorevole su questi portafogli, tali da riflettere il loro grado di rischio reale; Basilea 3 conferma integralmente questo trattamento. È opportuno che qualsiasi proposta di modifica all'attuale disciplina venga affiancata da adeguate analisi empiriche. Nei prossimi mesi la Banca d'Italia fornirà il proprio contributo analitico anche su questo fronte.

4. L'impatto sulle banche italiane

Nel disegnare le nuove regole prudenziali, l'FSB e il Comitato di Basilea hanno cercato di bilanciare due necessità: da un lato, assicurare una riforma rigorosa, capace di promuovere un sistema finanziario più stabile; dall'altro, minimizzare le potenziali ricadute negative della riforma sulla crescita economica, soprattutto in una fase di ripresa ancora incerta, quale quella attuale.

L'analisi dell'impatto sulle banche e sull'economia delle nuove norme prudenziali ha dunque rappresentato, sin dall'avvio dei lavori, un elemento portante del processo di riforma. Gli studi condotti, sia sugli effetti sugli intermediari (*Quantitative Impact Studies*, QIS) sia sull'impatto macroeconomico, hanno inoltre consentito di rivedere alcune delle proposte sottoposte a una prima consultazione e meglio tarare le scelte finali.

Le evidenze sinora raccolte costituiscono un valido punto di riferimento per delineare sin da ora il presumibile impatto del nuovo *framework* prudenziale. Occorre tuttavia tenere presenti anche numerosi elementi di incertezza, che suggeriscono di interpretare i risultati con una certa cautela: il quadro normativo in Europa non è ancora pienamente definito; le attività di monitoraggio in corso, specie su alcuni standard prudenziali, potranno suggerire ulteriori aggiustamenti alle norme; infine, la continua evoluzione della crisi sovrana e la conseguente reazione dei vari attori in gioco, sia Autorità sia banche, accrescono il grado d'incertezza delle stime.

Le analisi sinora condotte sugli effetti della riforma sull'economia, sia su scala internazionale sia per l'Italia, hanno mostrato che l'impatto a regime derivante dall'entrata in vigore della nuova disciplina sarebbe complessivamente positivo, tenuto conto sia degli oneri di adeguamento sia dei costi e dei benefici a regime. A fronte di una contrazione del PIL complessivamente contenuta, i potenziali benefici che si otterrebbero in termini di riduzione della probabilità di crisi sistemiche supererebbero ampiamente i costi.

Gli esercizi QIS di monitoraggio consentono di ricavare, sulla base dei dati forniti dagli stessi intermediari, indicazioni quantitative circa gli effetti delle nuove regole sui bilanci delle banche, in particolare sui profili di capitale e di liquidità.

Con particolare riferimento all'Italia, sono attualmente coinvolti nel monitoraggio periodico coordinato dal Comitato di Basilea e dall'EBA 13 gruppi italiani, rappresentativi di oltre il 70 per cento dell'attivo di sistema. Per tali intermediari, le

evidenze riferite a giugno 2011 confermano che il percorso di aggiustamento verso Basilea 3 procede con regolarità. A quella data, le esigenze di rafforzamento patrimoniale necessarie a soddisfare a regime (entro il 2019) il requisito patrimoniale del 7 per cento in termini di capitale di elevata qualità (*common equity*) ammonterebbero a circa 24 miliardi di euro, circa la metà di quelle stimate sui dati di fine 2009. Gran parte del miglioramento è ascrivibile agli aumenti di capitale realizzati nei mesi scorsi da alcuni fra i principali gruppi. Considerando la ponderazione al 100 per cento delle DTA che non dipendono dalla profittabilità futura, le esigenze complessive di capitale per le stesse banche scenderebbero a circa 8 miliardi di euro.

Le evidenze raccolte sull'attivo ponderato per il rischio confermano che l'inasprimento dei requisiti a fronte dei rischi di controparte e di mercato (per questi ultimi già in vigore dalla fine dello scorso anno) determinerebbe un aggravio di capitale nel complesso trascurabile, a differenza invece di quanto si osserva per le banche di altri paesi. Risultati tutto sommato analoghi si riscontrano sul *leverage ratio*, il cui valore – grazie alla forte crescita patrimoniale registrata negli ultimi mesi e al basso grado di leva finanziaria implicito nei bilanci delle banche italiane – risulterebbe significativamente superiore al minimo regolamentare del 3 per cento.

Sul fronte della liquidità, le banche italiane sotto osservazione – analogamente a quelle dei principali paesi – presentano in media una situazione di non piena *compliance* ai due indicatori di liquidità introdotti da Basilea 3. Peraltro, le recenti operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema hanno marcatamente attenuato le tensioni; rimane tuttavia essenziale che le banche italiane proseguano nel processo di rafforzamento delle scorte di attività prontamente liquidabili e di equilibrio delle scadenze di bilancio.

5. Conclusioni

La risposta regolamentare alla prima fase della crisi finanziaria globale è stata ampiamente condivisa al livello sia politico sia tecnico. La riforma di Basilea 3, e in particolare il rafforzamento del capitale, mira a ridurre la probabilità di crisi sistemiche e a rendere più robusto il sistema.

La recente evoluzione di mercato e il sostanziale blocco della raccolta di fondi sul mercato hanno mostrato quanto fosse necessario innalzare i livelli qualitativi e

quantitativi di capitale anche in Paesi come il nostro, non direttamente coinvolti nella prima fase della crisi e dotati di robusti impianti di vigilanza.

Il recepimento in Europa dei principi definiti su scala globale è una tappa fondamentale per garantire la loro piena e omogenea attuazione in tutti i paesi dell'Unione; la natura di norme direttamente vincolanti per le banche europee, senza che vi siano ulteriori passaggi nazionali, rende questa fase ancora più delicata.

Il processo non è ancora concluso; si ravvisano da più parti, e su più punti, tendenze di vari paesi a introdurre disallineamenti, non sempre giustificati, dal framework di Basilea. La Banca d'Italia è convinta che questo non sia nell'interesse dell'Italia: si contribuirebbe a indebolire il sistema bancario europeo. Come ho già avuto modo di sottolineare, la crisi ha dimostrato che le debolezze originate altrove possono rapidamente estendersi alle altre giurisdizioni.

Si tratta quindi di contribuire a un recepimento il più possibile "fedele" a livello europeo e lavorare per realizzare, almeno nelle aree-chiave dell'operatività bancaria, quel *single rulebook* che potrà garantire un effettivo livellamento del terreno di gioco per le banche europee, soprattutto quelle con significativa operatività *cross-border*. Al contempo, sarà importante mantenere margini di flessibilità laddove strettamente necessari, senza tuttavia scardinare l'impianto internazionale. La Banca d'Italia ha lavorato, e continuerà a lavorare, perché questo obiettivo sia realizzato.

Come abbiamo detto più volte, qualsiasi impianto normativo necessita tuttavia di un rigoroso e credibile processo di *enforcement*. Anche in questo campo, l'esperienza degli ultimi anni ci ha mostrato quanto possano essere inefficaci le regole in assenza di adeguati strumenti di verifica e controllo da parte dei supervisori. In Italia, una vigilanza "intrusiva" ha consentito di mantenere condizioni di stabilità finanziaria: a differenza che in altri paesi, gli interventi pubblici di sostegno sono stati molto limitati. Anche su questo fronte, la Banca d'Italia è pronta a contribuire in sede europea per favorire la convergenza delle prassi di vigilanza, ad esempio attraverso la definizione di rigorosi e omogenei criteri di convalida delle attività ponderate per il rischio delle banche, specialmente se stimate attraverso modelli interni. Un robusto modello di supervisione a livello internazionale potrà consentirci di non rinunciare alle prassi e al modello perseguiti finora ed, eventualmente, di apportare ulteriori miglioramenti.

Le banche, dal canto loro, si troveranno nei prossimi anni a operare in un contesto diverso e più articolato. Più capitale e di migliore qualità, minore grado di leva, più equilibrata struttura per scadenze di bilancio sono i capisaldi del nuovo quadro regolamentare.

Gli intermediari italiani sono caratterizzati da un modello tradizionale di intermediazione che costituisce un punto di forza per affrontare i cambiamenti nelle regole. Si presenta adesso l'opportunità di migliorare ulteriormente la propria capacità di selezionare i prenditori e i progetti più meritevoli, rafforzare il legame con i propri clienti ampliando l'offerta di prodotti e servizi, rendere più efficienti i processi.

Progressi sono già stati realizzati sia sul fronte della ricapitalizzazione sia sul contenimento dei costi. Il rafforzamento del capitale e una più accurata misurazione dei rischi sono tra le condizioni necessarie perché il sistema bancario italiano possa continuare a fornire a famiglie e imprese, soprattutto nell'attuale fase congiunturale, il necessario supporto finanziario.